

23 במרץ 2026

לכבוד

עו"ד גלי בהרב-מיארה  
היועצת המשפטית לממשלה  
עו"ד שגית אפיק  
היועצת המשפטית לכנסת  
משרד המשפטים  
הכנסת

שלום רב,

**הנדון: חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בעת הכרזה על הגבלה (עצורים, אסירים וכלואים)**  
**(הוראת שעה), תשפ"ו-2026**

הרינו לפנות אליכן בטרם הגשת עתירה לבג"ץ בדרישה לבטל את החוק שבנדון. הגם שעמדתנו ממילא נשמעה בהליכי החקיקה, נבקש את התייחסותכן לצורך מיקוד המחלוקות (ר' בג"ץ 2905/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל, פסקה 80 לפסק דינו של המשנה לנשיאה מלצר (12.7.2021)).

**להלן עמדתנו:**

1. ביום 25.2.2026 אושר חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בעת הכרזה על הגבלה (עצורים, אסירים וכלואים) (הוראת שעה), התשפ"ו-2026 (להלן: **החוק**). החוק כולל שלושה הסדרים שנוגעים לקיום דיונים בהליכים משפטיים בהיוועדות חזותית של אסירים ועצורים. ההסדר הראשון נוגע למצבי חירום לאומיים כגון מצב ביטחוני, בריאותי או אסון טבע, ומאפשר לשר המשפטים, בהתייעצות עם השר לביטחון לאומי, להכריז על "הגבלה מלאה" על קיום דיונים בנוכחות כלואים בבתי המשפט, בכל המדינה או בחלקה, ועל קיומם באמצעות היוועדות חזותית. ההסדר השני קובע הסדר דומה של הגבלה במצבי חירום, שתוכרז על ידי שר הביטחון, בהתייעצות עם שר המשפטים, לגבי דיונים הנערכים בבתי המשפט הצבאיים (ההסדרים הראשון והשני, להלן ביחד: **הגבלה במצבי חירום**). ההסדר השלישי מקנה לשר המשפטים ולשר לביטחון לאומי (להלן: **השרים**) סמכות להכריז על "הגבלה ביטחונית" על קיום דיונים בבתי משפט של כלל האסירים או העצורים החשודים, נאשמים או מורשעים בעבירות ביטחון (להלן: **הכלואים המוגדרים הביטחוניים**), בשל "סכנת חיים או סיכון ביטחוני מוגבר הנשקפים מהם בהבאתם לדיונים" (סעיף 2(ב)(1) להצעת החוק), במנותק ממצב חיצוני כלשהו (להלן: **הגבלה ביטחונית**).

2. לטעמנו, שלושת ההסדרים מעלים חשש לשורה של פגיעות קשות בזכויות אדם. עם זאת, פנייתנו מתמקדת בהסדר הנוגע להגבלה ביטחונית אשר פסול מיסודו. הוא פוגע אנושות בזכויות להליך הוגן, לכבוד ולחירות, ומייצר פגיעה קשה בשוויון והפלייה אסורה בין כלואים. לפיכך, אנו סבורות כי יש לבטלו לאלתר. נפרט.

3. הסדר ההגבלה הביטחונית חל, כפי שצוין לעיל, **באופן גורף**, על כלל הכלואים המוגדרים ביטחוניים, בשל סיכון הנשקף מהם לכאורה. קבוצה זו כוללת בין היתר אסירים שפוטים,

עצורים פלסטינים, עצורים מינהליים וגם אזרחי ישראל ותושביה שהם ערבים, שנעצרו בנסיבות שונות (כגון, אישום בהסתה מאז פרצה המלחמה), והוגדרו אף הם אסירים ביטחוניים. במהלך תוקפו של החוק יכולים השרים להכריז על תקופה של שלושה חודשים בכל פעם, בה תהיה מניעה כמעט מוחלטת לקיים דיונים בנוכחות הכלואים הביטחוניים בבתי המשפט, ואלה יעשו רק בהיוועדות חזותית. תקופה זו אפשר להאריך בכל פעם לעוד שלושה חודשים ללא כל הגבלה.

4. כאמור, החוק אינו כולל דרישה כלשהי לקיומן של נסיבות חיצוניות המצדיקות את ההכרזה או תלות בקיומו של מצב לחימה או הכרזה על "מצב מיוחד בעורף", כפי שנדרש בחוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023 (להלן: **הוראת השעה הקודמת**), הוראת השעה שהייתה בתוקף בזמן מלחמת "חרבות ברזל", ופקעה עם תום המצב המיוחד בעורף בסוף אוקטובר 2025. במקום, ההכרזה על הגבלה ביטחונית בחוק מותנית ב"סיכון" ערטילאי העולה לכאורה מכלואים על סמך העבירות בהן הם נחשדים, נאשמים או מורשעים, על אף שאלו כוללות מגוון רחב של עבירות ברמות חומרה שונות, הנעות מעבירות ביטוי ברף חומרה נמוך יחסית ועד לעבירות חמורות. לא זו בלבד שהצעת החוק אינה דורשת נסיבות חיצוניות, מצב לחימה או הכרזה על "מצב מיוחד בעורף" כתנאי להכרזה, אלא שכל שנדרש הוא כי יתקיים "סיכון" מאותה קבוצה המוגדרת בהרחבה, **ללא כל הליך של בחינה פרטנית של הסיכון הממשי הנשקף מכל כלוא וכלוא.**

5. ההסדר הנוגע להגבלה ביטחונית הינו גורף לא רק ביחס לקבוצה עליה הוא חל, אלא גם ביחס לסוגי הדיונים. החוק כולל רשימה מצומצמת של המחייבים את נוכחות הכלוא: דיון מעצר ימים ראשון (סעיף 13(א)); דיון בו הכלוא מודה בעובדות כתב האישום בעניינו (סעיף 12(ב)(1)); דיון שמוצג בו הסדר טיעון (סעיף 12(ב)(3)); דיון שמושמעת בו הכרעת הדין (סעיף 12(ב)(4)); דיון טענות לעונש (סעיף 12(ב)(5)); ודיון שנשמע בו גזר הדין (סעיף 12(ב)(6)). דיון בו נשמעת עדות שאיננה של הנאשם אמנם מופיע ברשימת הדיונים בהם מתחייבת נוכחותו של הכלוא בבית המשפט (סעיף 12(2) לחוק), אולם קיים לכך חריג לפיו בית המשפט רשאי להורות לקיימו בדרך של היוועדות חזותית, אך זאת רק לבקשת הכלוא ובהסכמת התובע (סעיף 14(ב) לחוק). כל דיון שאינו ברשימה זו, יתקיים בדרך של היוועדות חזותית, לרבות דיונים רגישים דוגמת דיוני הקראה של כתב האישום. רק נשיא בית המשפט, ובהעדרו סגנו או שופט שהנשיא הסמיך לכך, יכול להורות על קיום דיון בנוכחות העצור בתקופת הכרזה על הגבלה ביטחונית, וזאת מטעמים מיוחדים שיירשמו ולאחר שקיבל את עמדת שירות בתי הסוהר לעניין הסיכון הביטחוני הכרוך בהבאת הכלוא לדיון, שיכולה להיות מוגשת במעמד צד אחד (סעיף 18 לחוק).

6. נוסף על כך, ההסדר חל באופן גורף גם על דיונים בעניין של אוכלוסיות רגישות במיוחד כמו אנשים עם מוגבלויות. כפי שעלה בדיוני הוועדה, הסיבה לכך שלא הוחרגו מההסדר הרגיל כפי שנעשה בעניינם של קטינים, היא הטענה שאנשים עם מוגבלויות חשופים במיוחד להשפעות חיצוניות. זאת, כמובן, בלי שהוצג כל ביסוס לטענה זו (ישיבה מס' 773 של ועדה החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25, 22.12.2025).

7. קטינים הוחרגו מההסדר הכללי, באופן זה שברירת המחדל לגביהם הפוכה, ורק במקרים שבהם עולה סיכון בהבאת קטין לדיון (ולא ממנו, כך לפי דברי החוק), יבחן עניינו פרטנית ונשיא בית המשפט יהיה רשאי להורות על קיום הדיון בדרך של היוועדות חזותית (סעיף 17 לחוק).

אף הסדר זה אינו תלוי בסיכון העולה בהכרח מהקטין הכלוא, אלא מהבאתו לדיון, והנסיבות הערטילאיות שהביאו את השרים להכריז על ההגבלה. משכך, אף טיבה של הבחינה הפרטנית אינו פותר את אי החוקתיות שבהסדר.

8. קיומם של דיונים בהיוועדות חזותית פוגע בזכות להליך הוגן של הכלואים המוגדרים ביטחוניים – זכות חוקתית המוגנת מכוח הזכות לחירות שבסעיף 5 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו והזכות לכבוד האדם המעוגנת בסעיפים 2 ו-4 לחוק היסוד. ההתרשמות הישירה מהכלואים על ידי השופט והשתתפותם בהליך המתנהל קריטיות לניהולו. הדבר שולל את זכותם הבסיסית להשתתף מהותית בדיונים בהליכים המתנהלים בעניינם, לטעון טענותיהם ולהבין באופן אפקטיבי את הדיון המשפטי, במיוחד כאשר מדובר בכלואים עם פערי שפה או עם מוגבלויות. צמצום נוכחותם בדיונים לסרטון על מרקע טלוויזיה אף מפחית מאנושיותם ומקשה על השופט לראותם כסובייקטים הזכאים למלוא ההגנות החוקיות – להליך הוגן, לכבוד האדם ולחירות.

9. קיום הדיונים באמצעות היוועדות חזותית מקשה על ניהולו התקין של ההליך ופוגם ביכולתו של בית המשפט לחשוף ולברר את האמת ולמנוע עיוות דין. היוועדות חזותית אף אינה מאפשרת פיקוח ובקרה של בית המשפט על רשויות אכיפת החוק, משום שהיא מונעת מבית המשפט להתרשם ישירות ממצבם הגופני של הכלואים ומתנאי כליאתם (ראו בש"פ 8823/07 **פלוני נ' מדינת ישראל**, פ"ד סג(3) 500, 55 (2010) (להלן: **עניין פלוני**)).

10. תחולת ההסדר רק על כלואים המוגדרים ביטחוניים, שמרביתם פלסטינים, פוגעת בשוויון ומייצרת הפלייה פסולה בין כלואים על בסיס העבירות שבהן הם נחשדים, נאשמים או מורשעים ועל בסיס הלאום אליו משתייכים. לא ניתן להסכים לכך שכלואים אלה יותרו במחשכים, הרחק מעינו הבוחנת של הציבור, מבלי שניתן יהיה להתרשם מהם באופן בלתי אמצעי. זאת, בעיקר נוכח העדויות הקשות לפיהן קבוצת כלואים זו מועדת במיוחד לפגיעות קשות במתקני כליאה בישראל, להסתרת מידע ומניעת גישה (ראו, מבין רבים: רופאים לזכויות אדם **מותם של פלסטינים המוחזקים במשמורת ישראל: העלמה, הרג שיטתי וטיוח** (נובמבר 2025); וראו גם **הדוח התקופתי השישי בעניין ישראל** מיום 28.11.2025 של ועדת האו"ם נגד עינויים – ועדת המומחים לעניין האמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים – אשר עמד על מצבם המחריד של הכלואים הביטחוניים. חוסר השוויון אינו מקרי, הוא מכוון ואף עלה בבירור מהליך החקיקה. כך, הצעה להכניס לרשימת העבירות לפי סעיף 3(ב) את עבירות הבגידה והריגול לפי חוק העונשין, תשל"ז-1977 נדחתה כיוון שכלואים בגין עבירות אלה מוחזקים באגפים היהודיים (פרוטוקול ישיבה מס' 823 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25, 13 (15.2.2026)).

11. יודגש כי גם בשגרה ועוד מימי מגפת הקורונה קיים הסדר אשר מאפשר קיומם של דיונים בהיוועדות חזותית (ראו, למשל, סימן ב'1 לחוק סדר הדין הפלילי, סעיפים 16-16 לחוק המעצרים וסעיף 1א62 לפקודת בתי הסוהר [נוסח משולב], תשל"ב-1791) (להלן: **ההסדר בימי שגרה**), אלא שבניגוד להסדר המוצע, מדובר **בהסדר וולונטרי**, החל רק לבקשת כלוא **בגיר** שהוגשה באמצעות סניגורו. כמו כן, סוגי דיונים מסוימים מוחרגים מהסדר זה מתוך הבנה של רגישותם והחשיבות המיוחדת לנוכחותו הפיזית של הכלוא באולם (ראו סעיף 133ב לחוק סדר הדין הפלילי, סעיף 16 לחוק המעצרים). הרציונל שהוביל את המחוקק להגביל את ההסדר

החל בימי שגרה רק למקרים בהם היוועדות חזותית היא לבקשת אסיר או עצור, רלוונטי גם בעניינם של כלואים המוגדרים ביטחוניים. אין כל מקום להפלות בין סוגי האסירים והעצורים על סמך קטלוג העבירות אותם ביצעו, דבר העולה כדי פגיעה חמורה בשוויון.

12. העיקרון כי אין דנים אדם שלא בפניו הינו עיקרון יסוד של המשפט הפלילי, החל הן על זכותו של נאשם להיות נוכח במשפטו הפלילי, הן על זכותו של חשוד או עצור להיות נוכח בהליכי מעצרו. זכות הנוכחות של כלוא בדיונים בענייני מעוגנת היטב בדין הישראלי (ראו, בין היתר, סעיפים 16(2) ו-57(א) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996 (להלן: **חוק המעצרים**) וכן סעיף 126 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), תשמ"ב-1982) (להלן: **חוק סדר הדין הפלילי**). זכות זו מעוגנת אף במשפט הבינלאומי ההומניטרי המצווה, כי הליך פלילי יתנהל תוך הקפדה על זכויותיו של עצור, נאשם וחייב בדין, ובתוך כך, כי יובטחו תנאי "שפיטה סדירה" (סעיף 71 לאמנת ג'נבה הרביעית), וכי לא תקופח כל זכות של עצור בכל הנוגע למשפטו (סעיף 115 לאותה אמנה).

13. הדברים יפים במיוחד לעניין זכותו של עצור, הנהנה מחזקת החפות, להיות נוכח בהליכי הארכת מעצרו, היות ומעצר הינו "הצורה הקשה ביותר של פגיעה בחירות אישית" (בג"ץ 6055/95 **צמח נ' שר הביטחון**, פ"ד נג(5) 241, פסקה 17 לפסק דינו של השופט זמיר (1999); וראו: עניין **פלוגי**, פסקה 19 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין). מרכזיותו של הרעיון בדבר נוכחותו של העצור, בגופו, בבית המשפט, באה לידי ביטוי בדוקטרינת "הביאס קורפוס", המשקפת את התפיסה הבסיסית לפיה בית המשפט הדין בשאלת חירותו של אדם נדרש לראות את האדם ולשמע את דבריו בנוגע לחוקיות מעצרו (שם, בפס' 20).

14. ועוד – הדברים לעיל נכונים אף ביתר שאת בכל הנוגע להסדר הגורף החל על עצורים במעצר מנהלי (סעיף 21 לחוק), הנהנים מחזקת החפות. מספר העצורים המנהליים הוא לא פחות מ-3,442 מתוך 9,446 הכלואים המוגדרים ביטחוניים (ראו באתר המוקד להגנת הפרט [מידע מתעדכן](#) אודות מספר הכלואים "הביטחוניים" המוחזקים בבתי הכלא בישראל). הראיות בהליכי מעצר מנהלי לרוב אינן גלויות לעצור, שנותר לעיתים במעצר תקופות ארוכות ביותר ללא שמוגש נגדו כתב אישום, תוך פגיעה קשה בזכויותיו להליך הוגן, לחירות ולכבוד. מניעת מפגש בלתי אמצעי עם בתי המשפט מחריפה את הפגיעה בזכויותיו. מטרת הפיקוח השיפוטי על מעצרים מנהליים הינה להבטיח את השמירה על זכויות העצור כאשר נעשה שימוש בכלי כה פוגעני, והיא מטילה על בית המשפט "חובה מיוחדת, מוגברת, לבחון את עניינו של העצור כשלנגד עיניו נחיתות המובנית בהליך, מעצם אי-היכרותו עם חומר הראיות" (בג"ץ 5129/13 **רמחי נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש**, פסקה 9 לפסק דינה של השופטת ארבל (20.10.2013)). פיקוח באמצעות היוועדות חזותית אינו עומד בדרישה מהותית זו.

15. התכלית הנטענת העומדת בבסיס ההגבלה הביטחונית היא הסיכון לחיי אדם או הסיכון הביטחוני המוגבר העולים מאותה קבוצה רחבה של כלואים המוגדרים ביטחוניים בכללותה. ברי, כי לא ניתן לטעון כי הסדר גורף ומפלה, הכולל קשת רחבה של עבירות, נעדר כל בחינה פרטנית ופוגע בצורה אנושה בזכויות אדם בסיסיות, יכול להיות בעל תכלית ראויה.

16. היותו של ההסדר גורף אף מצביע על קיומה של תכלית אחרת העומדת בבסיסה של ההגבלה הביטחונית המוצעת, אשר עלתה לא אחת מפי חברי הכנסת בדיוני הוועדה בהצעת החוק –

קיומו של עומס על שירות בתי הסוהר. תכלית זו עלתה גם מדברי נציגי שב"ס בדיונים על הצעת החוק, שבמענה לשאלה מהם השיקולים שעל השרים להביא בחשבון בהחלטתם להכריז על הגבלה ביטחונית, ענו כי מדובר בשילוב של מספר הכלואים הרלוונטיים בשילוב עם המסוכנות הכללית מהם. פירוש המסוכנות נותר ללא הסבר (פרוטוקול ישיבה מס' 818 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25, 15.09.2026).

17. העובדה שבמשך **כארבעה חודשים**, מאז פקיעת הוראת השעה הקודמת בדבר קיום דיונים בהיוועדות חזותית עם סיום ההכרזה על "מצב מיוחד בעורף" ביום 28.10.2025 ועד חקיקת החוק (להלן: **תקופת הביניים**), **התקיימו דיונים פרונטליים בנוכחות כלואים ביטחוניים** – ללא כל אירוע ביטחוני חריג – מחזקת את המסקנה כי בתכלית הביטחונית אין ממש, וכי התכלית הלוגיסטית הינה התכלית המרכזית של החוק. ברור לכל, כי אין תכלית לוגיסטית זו ראויה לכשעצמה, לא כל שכן כאשר מעמידים אותה אל מול הפגיעה האנושה בזכויות אדם (בדומה, השוו לדין בהסדרים הגורפים שנדונו בבג"ץ 466/07 גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סה(2) 44 (2012) ובג"ץ 7052/03 עדאלה – **ההמרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) 202 (2006); ולהסדר שנפסל בבג"ץ 2150/07 ראש מועצת הכפר בית סירא נ' שר הביטחון (15.1.2012)).

18. מעבר לכך, מדברי נציגי שב"ס (שם, עמוד 18), עולה כי במהלך תקופת הביניים נערכו בחינות ביטחוניות פרטניות ביחס לכלואים – כאלה שמהם עלה, לכאורה, סיכון – והדיונים בעניינם של אסירים אלה נערכו בדרך של היוועדות חזותית. מבלי להתייחס לחוקיות מדיניות זו, עולה כי היכולת לצמצם את הפגיעה בכלואים בדרך זו קיימת.

19. אולם, אף לו היינו מקבלים כי התכלית הביטחונית המוצהרת היא זו העומדת בבסיס ההגבלה הביטחונית, וכי מדובר בתכלית ראויה חרף היותו של ההסדר גורף, מפלה ופוגעני – ולא כך היא – הרי שלא היה בכך לרפא את **חוסר המיזתיות הקיצוני** של ההסדר.

20. ראשית, לא קיים קשר רציונלי בין ההסדר הגורף לבין התכלית הביטחונית המוצהרת של החוק. ההסדר חל על קבוצה המוגדרת בהרחבה וכוללת שורת עבירות בעלות דרגות חומרה שונות, במנותק מנסיבות חיצוניות כלשהן וללא בחינה פרטנית של רמת הסיכון בכל מקרה. בהיעדר נסיבות חיצוניות ובחינה פרטנית, לא ברור כיצד ניתן לאמוד את ה"סיכון" הנשקף מן הקבוצה המגוונת, וכיצד ניתן לקבוע באופן גורף, כי "לא ניתן להפחית את הסכנה או הסיכון בדרך אחרת" (סעיף 3(ב)(1) לחוק). למעשה, גם היעדר הקשר הרציונלי בין האמצעי הנבחר לתכלית המוצהרת מרמז על כך שתכליתו האמיתית של החוק הינה הפחתת העומס על שירות בתי הסוהר.

21. שנית, קיימים אמצעים שפגיעתם פחותה משמעותית משלילת נוכחות גורפת בדיונים, כגון הגברת האבטחה במקרים פרטניים בהם קיים סיכון מוגבר מהובלת הכלוא לדין, גם אם הדבר כרוך בהקצאת משאבים נוספת. בית המשפט פסק לא אחת כי משקלם היחסי של השיקולים התקציביים אינו יכול להיות גדול כשעל הפרק ניצבת תביעה למימוש זכות יסוד: **"הגנה על זכויות אדם עולה כסף, וחברה המכבדת זכויות אדם צריכה להיות נכונה לשאת במעמסה הכספית"** (בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 114 (1995)). ברי כי העלות הכספית הכרוכה בהגברת האבטחה במקרים פרטניים המעלים סיכון ממשי הינה זניחה ביחס לפגיעה המשמעותית בזכויות היסוד של הכלואים.

22. שלישית, הנזק הנגרם לכלואים המוגדרים ביטחוניים – הפגיעה הקשה בזכויותיהם להליך הוגן, לחירות, לכבוד האדם ולשוויון – עולה לאין שיעור על התועלת מקיום דיונים שלא בנוכחותם, שגם כך מוטלת בספק. אמנם, קיום דיונים בהיוועדות חזותית עשוי לחסוך בעלויות כספיות, אלא שהקושי של בית המשפט לתקשר עם הכלוא, לראותו ולשמע את טענותיו, פוגם ביכולת בית המשפט לנהל את ההליך באופן תקין והוגן, לפעול לבירור האמת, למנוע עיוות דין ולפקח על רשויות אכיפת החוק.

23. לסיכום, מדובר בחוק בלתי חוקתי, הפוגע לתכלית שאינה ראויה ובאופן בלתי מידתי בזכויות אדם. משכך, בכוונתנו לעתור בדרישה לביטולו. נבקש מהיועצת המשפטית לממשלה להורות לשר שלא להפעיל את סמכותו לפי חוק זה, עד להחלטה בעתירה שתוגש בנושא.

בברכה,

יעל זיידמן, עו"ד